

## 빈곤과 차상위계층

빈곤 문제는 인류역사상 가장 오랜 사회문제 중 하나였으며 현재도 거의 모든 사회에서 미결의 과제로 남아있다. 그러나 빈곤문제의 양상은 시대와 사회에 따라 달라진다. 사회마다 역사적 단계는 상이하나 대체로 빈곤문제는 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로 그 강조가 바뀌었다.

우리 나라는 경제성장이 지속되면서 1997년 이전에는 절대적 빈곤의 문제가 상당부분 해소되었다고 인식되었고, 한편 상대적 빈곤문제도 크게 이슈화되지 않은 상태였다. 그러나 1997년 경제위기는 묻혀있던 빈곤문제를 표면으로 부상시키는 계기가 되었으며, 빈곤이 일부 집단에 한정된 것이 아니며 우리 나라에 많은 잠재적인 빈곤층이 있다는 것을 깨닫게 하는 계기가 되었다. 이 시기에 상대적 빈곤은 더욱 심화되었고 절대적 빈곤문제도 해결해야 할 당면과제로서 재등장하여 학계와 정

李賢珠

한국보건사회연구원 책임연구원

부를 당혹스럽게 하였다. 한시생활보호사업의 시행도 이러한 사회적 변화를 반영한 정책적 대응이라 할 수 있다.

경제적인 위기가 저소득층의 상당부분을 절대빈곤의 늪으로 전락시킬 수 있음을 알게되면서 절대빈곤에 빠질 위험성이 있는 저소득층, 차상위계층에 대한 관심 또한 높아졌다. 반면 기존의 빈곤에 대한 연구들은 대부분 생활보호대상자를 포함한 법정 사회복지대상자를 분석의 초점으로 하면서 차상위계층에 대한 논의는 활발하지 못하였던 것이 사실이다.

### 1. 차상위계층의 의미

차상위계층이라는 용어는 아직도 생소한 개념이다. 이 용어는 빈곤에 관한 외국의 연구에서도 찾아보기 어려운 개념이다. 단지 유사한 개념으로 근로빈민(*working poor*), 저소득(*low income*), 취약계층(*disadvantaged group*) 등의 개념들이 빈곤과 관련하여 사용되고 있으나 이러한 개념들도 차상위계층이라는 개념과는 등치시키기 어려운 것들이다.

그렇다면 과연 차상위계층이란 무엇을 의미하는가? 차상위란 한문으로 次上位로 표기된다. 글자 그대로 해석하면 차상위계층이란 특정의 선 바로 위에 위치한 집단을 의미한다. 그렇다면 특정의 선은 무엇인가?

우리 나라에서 차상위계층에 대한 공식적인 언급은 『국민기초생활보장법』에서 찾아볼 수 있다. 제24조에 '시장·군수·구청장은 최저생계비의 변경 등에 의하여 수급권자의 범위가 변동함에 따라 다음 연도에 이 법에 의한 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 조사하기 위하여 보건복지부령이 정하는 바에 따라 제5조에 규정된 수급권자의 차상위계층에 대하여 조사를 실시할 수 있다'고 규정하고 있다. 제5조에 규정된 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 하고 있다.

경제적인 위기가  
저소득층의 상당부분을  
절대빈곤의 늪으로  
전락시킬 수 있음을  
알게되면서 절대빈곤에  
빠질 위험성이 있는  
저소득층, 차상위계층에  
대한 관심 또한  
높아졌다.

『국민기초생활보장법』에 따르면 최저생계비를 기준으로 수급권자와 차상위계층을 구분하고 있다. 즉, 차상위계층이란 특정의 기준시점에서 소득인정액이 최저생계비 이상인 계층이며 따라서 공공부조에서 배제되는 집단이라 할 수 있다. 소득인정액의 산출에서 소득평가액이나 재산의 소득환산액의 계측을 어떻게 해결할 것인가 하는 문제가 남아있으나 일단 차상위계층을 최저생계비 위의 소득을 갖는 저소득계층으로 정의할 때 그러면 차상위계층을 구분하는 상한선은 어떻게 규정할 것인가 하는 문제가 남는다.

차상위계층이 빈곤문제와 관련하여 중요한 이유는 이들이 언제라도 상황이 변화되면 쉽게 절대빈곤으로 떨어져서 급여의 대상이 될 수 있다는 가능성 때문이다. 그렇다면 최저생계비 이상의 소득을 갖는 집단 중 쉽게 소득이 감소하게 되고 또는 지출이 커서 절대빈곤상태로 떨어질 가능성이 있는 대상은 누구인가 하는 문제에 대하여 논의할 필요가 있다. 이에 대해서는 다양한 논의가 가능하다. 절대빈곤으로의 추락에 영향을 주는 요인이 다양하기 때문이다. 저축이나 부채의 정도, 가구 소득원의 취업상태도 이러한 가능성에 영향을 주는 요인으로 고려되어야 한다. 그러나 이러한 요인들을 모두 고려하는 것은 현실적으로 많은 비용을 소요하는 작업이 된다. 따라서 이러한 요인들을 모두 엄밀하게 고려하여 차상위계층의 상한선을 결정하는 것은 매우 어려운 일이다. 이러한 이유로 차상위계층의 상한선으로 대체로 상대적 빈곤선을 사용하는 것이 고려될 수 있다. 상대적 빈곤선은 연구자에 따라 다소 차이를 보이고 있지만 대체로 소득을 기준으로 사용하고 있다. 지출은 소득보다 파악하기 어려우므로 소득을 기준으로 할 때 상대적 빈곤선은 대체로 평균 소득의 50%를 전후하여 설정되고 있다.

표 1. 외국의 주요기관 연구의 상대적 빈곤선

	상대적 빈곤선
OECD <sup>1)</sup>	중위 가구소득의 40%
World Bank <sup>1)</sup>	개발도상국은 평균가구 소득의 1/3, 선진국은 평균가구소득의 1/2
European Union <sup>2)</sup>	평균소득의 50%
V. Fuchs <sup>1)</sup>	중위가구소득의 50%
P. Townsend <sup>1)</sup>	빈곤층은 평균가구 소득의 80% 이하, 극빈층은 50% 이하
Lee Rainwater <sup>1)</sup>	가구당 평균소득의 46~58%
일본 <sup>1)</sup>	근로자가구 소비지출의 68%

자료: 1) 김미곤, 『최저생계비 계측현황과 정책 과제』, 1997.

2) Atkinson, A.B., "We Must Measure Poverty", *New Statesman*, Vol.127, No.4390, London, New Statesman Ltd., 1998, p.31.

표 2. 국내의 연구에서 나타난 상대적 빈곤선

연구	상대적 빈곤선
권순원 외(1993)	평균 가구 소비지출의 50~60%
박순일(1994)	일인당 평균소득의 50%
배준호(1998)	가구소비지출 기준 하위 20%
김경혜(1998)	가구평균지출의 60% 이하(서울시)

자료: 권순원 외, 『저소득층의 생활안정과 자립대책』, 1993.  
 박순일, 『한국의 빈곤현실과 사회보장』, 1994.  
 배준호, 『저소득층 가구의 생활실태 분석과 도시자영업자 소득추계』, 통계청, 1998.  
 김경혜, 『서울시 저소득시민 최저생활보장을 위한 연구』, 서울시경제발전연구원, 1998.

## 2. 차상위계층의 규모 추계

차상위계층의 정의에 기초하여 차상위계층에 대하여 조작적 정의를 하고 차상위계층의 규모를 추정하여 보고자 한다. 차상위계층의 조작적 정의는 차상위계층을 가르는 하한선인 최저생계비와 상한선인 상대적 빈곤선을 이용하게 된다. 1999년을 기준으로 가구규모별 최저생계비는 다음과 같다.

표 3. 가구규모별 최저생계비

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구 이상
금액(원/월)	314,574	520,984	716,579	901,357	1,024,843	1,156,441

자료: 한국보건사회연구원, 『1999년 최저생계비 계속조사연구』, 1999.

차상위계층을 구분하는 상한선인 평균소득의 50%를 도시근로자 가구의 평균소득을 기준으로 살펴보면 <표 4>와 같다. 본 연구에서 분석된 자료가 수집된 기준 시점이 1999년 6월이므로 1999년 2/4분기의 소득기준을 사용하였다.

<표 4>에 근거하면 4인 가구 기준으로 평균소득의 50% 선은 1,091,000원으로 4인 가구의 최저생계비 901,357원과

차상위계층이 빈곤문제와 관련하여 중요한 이유는 이들이 언제라도 상황이 변화되면 쉽게 절대빈곤으로 떨어져서 급어의 대상이 될 수 있다는 가능성 때문이다.

표 4. 차상위계층 판별을 위한 가구규모별 소득기준

가구규모	균등화지수 <sup>D)</sup>	평균소득	평균소득의 50%	차상위계층의 상한선
1인	0.342	74.6만원	37.3만원	37만원 미만
2인	0.602	131.8만원	65.9만원	66만원 미만
3인	0.819	178.8만원	89.4만원	89만원 미만
4인	1.000	218.2만원	109.1만원	109만원 미만
5인	1.148	250.6만원	125.3만원	125만원 미만
6인	1.265	276.0만원	138.0만원	138만원 미만
7인	1.351	294.8만원	147.4만원	147만원 미만

주: 1) 가구균등화지수는 1994년도 최저생계비 계속조사시 산출한 것을 사용함.  
 자료: 박순일 외, 『최저생계비 계속조사 연구』, 한국보건사회연구원, 1994.  
 통계청, 『도시가계연보 1999년 2/4분기』, 1999.

비교하여 189,643원의 차이를 보이고 있다. 즉, 차상위계층의 하한선인 최저생계비와 상한선으로 사용되는 소득기준은 그 차이가 작다. 따라서 차상위계층의 규모도 작을 수밖에 없을 것으로 예측된다.

평균소득의 50%선은 근로자의 임금수준이 하락할 경우 함께 하락하는 경향이 있어 경제상황이 나빠질 경우 차상위계층의 폭은 더욱 좁아질 가능성이 있다. 경제위기 상황에서 차상위계층 중 상당수가 절대빈곤 상태로 변화될 수 있으므로 이러한 변화가 일면 타당한 것으로 보일 수도 있으나 경제 위기는 절대빈곤으로 빠질 위험이 있는 저소득층 전체의 규모도 증가시킬 것이므로 차상위계층의 상한선으로 상대적 빈곤선을 사용한다고 할 때 경기변동을 고려하는 보완작업이 필요하다.

최저생계비를 하한선으로 그리고 평균소득의 50%를 상한선으로 하여 1999년 2/4분기 차상위계층의 규모를 추정하면 전인구의 4.9%정도가 된다. 앞에서 지적하였듯이 차상위계층은 매우 적은 것으로 나타났다.

그런데 현재 최저생계비 이하의 전인구가 공공부조의 대상이 되고 있지 못하다는 점에 주목할 필요가 있다. 보건복지부 자료에 의하면, 1999년 현재 전인구의 3.7%인 175만명만이 생활보호를 받고 있다. 즉, 최저생계비 이하의 인구 중 3.7%를 제외한 9.3%의 인구는 절대 빈곤계층이면서도 국가의 보호권 밖에 있으며 상대적 빈곤선 이하의 인구 중 3.7%를 제외한 14.2%를 차상위계층으로 보는 것이 현실적인 의미에서 더 타당한 것이라 할 수 있다.

표 5. 차상위계층의 규모 추정<sup>1)</sup>

(단위: %)

규모	추정치
① 최저생계비 <sup>2)</sup> 이하 인구율(도시근로자)	7.8
② 최저생계비 이하 인구율(전인구)	13.0
③ 평균소득 <sup>3)</sup> 50% 이하 인구율(도시근로자)	13.3
④ 평균소득 50% 이하 인구율(전인구)	17.9
⑤ 차상위계층 인구율(④-②)	4.9

주: 1) 차상위계층의 규모 추정은 도시가계연보 원자료를 사용하여 분석한 결과이며, 전국의 빈곤율을 추정하기 위하여 다음의 식을 이용하였다. 즉, 전인구의 빈곤율 = 도시근로자가구원 빈곤율 × 전가구원 대비 도시근로자가구원 비율 + 도시 비근로자가구원 빈곤율 × 이들의 전 가구원 비율 + 군부가구원 빈곤율 × 군부가구원의 전 가구원에 대한 비율(자료: 박순일·박능후·강성호, 『경제위기 이후의 한국의 빈곤실태 및 특징』, 한국보건사회연구원 워크숍 발표자료, 1999, 12, 22.)

2) 최저생계비는 1999년도에 적용된 최저생계비를 사용하였음.

3) <표 4> 참조.

### 3. 차상위계층의 특성

차상위계층의 특성을 분석함에 있어 본 연구는 차상위계층의 하한선으로 최저생계비를 사용하지 않고 생활보호수급여부를 기준으로 사용하였다. 이론적으로는 하한선을 최저생계비로 설정하는 것이 타당하다 하여도 현재의 복지정책을 고려하여 동질성을 확보하는 집단으로 차상위계층을 구성하기 위해서는 생활보호수급대상 여부로 하한선을 잡는 것이 적절하기 때문이다. 이러한 구분은 정책적 함의를 찾기 위해서도 필요한 것으로 보인다.

그리고 본 연구에서는 차상위계층의 특성을 분석함에 있어 차상위계층 중 복지서비스 수급가구는 제외하였으며 복지서비스 수급가구를 차상위계층의 비교 집단으로 분석하였다.

차상위계층은 소득수준이 최저생계비 이상으로 생활보호 소득기준보다 다소 높거나 또는 자산 등의 기준이 초과되어 생활보호대상에서 배제된 집단이다. 따라서 저소

차상위계층은  
소득수준이 최저생계비  
이상으로 생활보호  
소득기준보다 다소  
높거나 또는 자산 등의  
기준이 초과되어  
생활보호대상에서  
배제된 집단이다.

특상태에 있으면서도 기초적인 생계보호가 이루어지지 않고 있어 저소득으로 인한 많은 생활상의 문제들이 발생할 가능성이 높다. 차상위계층의 경제적 실태를 비롯한 실태분석을 통하여 현재 복지정책상의 문제와 차상위계층에 대한 정책적 대응의 시사점을 모색하여 보고자 한다.

우선 세 집단의 부양비를 보면 <표 6>과 같다. 부양비는 세 집단의 인구학적 특성을 보여주는 가장 기본적인 자료가 된다. 부양비는 14세 이하 인구와 65세 이상 인구/15세 이상 64세 이하 인구, 즉 비경제활동 인구/경제활동 인구로 계산하였다.

표 6. 부양비

보호구분	생활보호	복지서비스	차상위계층
부양비	0.68	0.58	0.48

자료: 이현주 외, 『저소득층 보건복지육구 기초자료 분석』, 1999.

부양비를 분석한 결과 생활보호대상자의 부양비가 0.68로 가장 높게 나타났으며, 차상위계층의 부양비도 0.48로 나타나 통계청의 1998년 기준으로 추계된 국민 평균 부양비 0.40에 비하여 다소 높은 것을 알 수 있다. 이러한 결과로 볼 때, 차상위계층은 다른 두 집단에 비하여 근로연계서비스 개발이 중요하다고 할 수 있다.

차상위계층의 가구원 1인당 월소득을 분석한 결과, 24만원 미만인 가구가 88.9%였다. 이 가구들이 생활보호에서 배제된 이유를 규명할 필요가 있다. 24만원 미만의 가구원 1인당 월 소득을 보이고 있는 차상위계층의 존재 이유는 대개 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 재산이 생활보호대상의 선정기준보다 높을 가능성이 있다.

차상위계층의 재산 상태를 보면 재산총액이 한시생활보호의 기준인 4400만원을 초과하는 가구의 비율은 37.7%이고 생활보호의 기준인 2900만원을 초과하는 가구의 비율은 51.2%이다. 이들 가구의 경우 가구원 1인 월소득이 24만원 미만이라 하여도 생활보호대상에서 선정되기에는 어려움이 있다.

차상위계층의 재산 상태 분석에서 유의할 점은 주택 외 재산은 그 액수가 적다는 것이다. 주택 외 재산 총액이 2900만원 이하인 가구의 비율이 81.5%이다. 주택은 생활의 기본이 되는 것으로 생계비를 마련하기 위하여 주택을

현금화하는 것은 바람직하지도 않고 가능하지도 않은 것이 일반적이다. 따라서 차상위계층의 재산상태는 주택을 제외하고 본다면 매우 취약한 상태에 있음을 알 수 있다.

차상위가구 중 가구원 1인당 월 소득이 24만원 미만인 88.9%의 가구만을 대상으로 재산분포를 재분석한 결과, 총 재산액이 2900만원 이하인 가구가 48.8%이고 4400만원 이하인 가구가 62.3%였다. 이러한 결과로 볼 때 차상위계층 중 55.4%의 가구는 소득기준에서나 재산기준에서 한시 생활보호를 포함하여 생활보호의 수혜자격이 있는 대상이라 할 수 있다.

가구원 1인당 소득이 24만원 미만인 차상위계층이 생활보호에서 배제된 이유를 설명할 수 있는 또 다른 하나는 부양가구원의 존재 유무이다. 현재 18~64세 이하의 부양가구원이 있다면 생활보호대상이 되기 어려운 것이 현실이다.

가구원 1인당 소득이 24만원 미만인 88.9%의 차상위계층 가구를 대상으로 18~64세 이하의 경제활동연령의 가구원이 있는 가구의 비율을 분석한 결과, 88.9%의 가구 중 90.4%가 경제활동연령의 가구원이 있는 것으로 나타났다. 현재 차상위계층이 국가 공공부조에서 배제된 주원인으로

부양비를 분석한 결과 생활보호대상이 0.68로 가장 높게 나타났으며, 차상위계층의 부양비도 0.48로 나타나 통계청의 1998년 기준으로 추계된 국민 평균 부양비 0.40에 비하여 다소 높은 것을 알 수 있다.

표 7. 차상위계층 재산 현황

재산액	(단위: %)			계
	2900만원 이하	2900~4400만원	4400만원 초과	
주택(A)	64.6	12.5	22.9	100.0
주택외 부동산	83.3	4.8	11.9	100.0
금융자산	99.3	0.4	0.3	100.0
기타 재산	100.0	0.0	0.0	100.0
재산총액(B)	48.8	13.5	37.7	100.0
주택 외 재산 총액(B-A)	81.5	5.7	12.8	100.0

자료: 이현주 외, 『저소득층 보건복지육구 기초자료 분석』, 1999.



이러한 인구학적 요인이 크게 작용하였음을 짐작할 수 있다. 국민기초생활보장법에 의하면 부양의무자 기준이 남아 있으나 인구학적 기준이 약화되고 소득기준 및 재산기준이 강화된다고 할 때 차상위계층의 상당 부분이 국가보호권 내로 편입될 가능성이 높다고 할 수 있다.

저소득층의 저축정도는 빈곤화의 완충정도를 가능하게 하는 기준으로 세 집단의 저축을 분석한 결과는 <표 8>과 같다.

두 집단과 비교하여 차상위계층 가구는 저축이 전혀 없는 가구의 비율도 낮고 평균 저축액도 높아 세 집단 중 저축이 빈곤화에 대한 완충 작용을 할 가능성이 가장 크다는 것을 알 수 있었다. 그러나 차상위계층 가구도 1995년 현재 일반 저축보유가구의 비율 98.2%(통계청, 『한국의 사회지표』, 1998)와 비교하여 본다면 저축보유가구의 비율이 매우 낮으며 따라서 차상위계층도 저축이 빈곤화의 완충기제로 작용할 가능성은 크지 않음을 짐작할 수 있다.

표 8. 저축

(단위: %)

보호구분	생활보호	복지서비스	차상위계층
없음	93.7	94.9	68.9
50만원 미만	1.0	0.5	6.6
50~ 100만원	0.7	0.1	2.2
100~ 200만원	1.7	0.5	3.8
200~ 500만원	1.8	1.4	6.6
500~ 1,000만원	0.6	1.0	4.9
1,000~5,000만원	0.4	1.3	6.6
5,000만원 이상	0.1	0.3	0.4
계	100.0	100.0	100.0
평균(만원)	21.56	51.85	183.36

자료: 이현주 외, 『저소득층 보건복지육구 기초자료 분석』, 1999.

가구의 경제적 상황이 어느 정도 심각한가는 가구의 부채를 통하여서도 가능할 수 있다. 부채상태를 분석한 결과, 차상위계층 가구가 부채 보유 비율이 가장 높았으며 부채액도 크다는 것을 알 수 있다. 부채는 대부분 갚을 수 있는 능력을 전제로 하므로 차상위계층의 부채가 다른 집단에 비하여 높아진 것은 아님이 추측된다. 일반가구의 경우에도 1995년 현재 부채 보유가구의 비율이 66.5%(통계청, 『한국의 사회지표』, 1998)에 이르고 있어 차상위계층의 60.6%와 비슷한 실정이다. 그러나 차상위계층 가구의 3.6%는 5000만

원 이상의 부채를 갖고 있는 것으로 나타나 이들의 부채 압박은 매우 심각할 것으로 추측된다.

표 9. 부채

(단위: %)

보호구분	생활보호	복지서비스	차상위계층
있음	98.6	98.1	39.4
50만원 미만	0.0	0.0	0.9
50~ 100만원	0.0	0.1	1.5
100~ 200만원	0.1	0.3	3.1
200~ 500만원	0.2	0.1	8.6
500~1,000만원	0.4	0.2	11.5
1,000~5,000만원	0.6	1.1	31.4
5,000만원 이상	0.1	0.1	3.6
계	100.0	100.0	100.0
평균(만원)	17.59	26.44	1,644.78

자료: 이현주 외, 『저소득층 보건복지유구 기초자료 분석』, 1999.

부채가 있는 가구를 대상으로 부채의 원인을 분석한 결과, 생활보호가구와 복지서비스 수급 가구는 주택관련 자금마련을 위하여 빚을 진 가구의 비율이 단연 높게 나타났다. 차상위계층 가구에서도 주택마련과 관련되어 빚을 진 비율이 높은 것으로 나타났으나 생활비를 마련하기 위해 빚을 진 비율이 더 높게 나타났다. 이러한 결과에 비추어 볼 때 국가의 보호로부터 배제되어 있었던 차상위계층 중 기본적인 생활비를 마련하는 것이 어려운 가구가 많다는 것을 알 수 있다.

부채원인의 분석 결과로 미루어 볼 때 저소득층의 주택문제는 빈곤을 장기화시키고 혹은 더 악화시키는 요인으로 작용하고 있으며 주택에 대한 지원이 매우 필요하다는 것을 알 수 있다. 세 집단의 주거형태를 보면 차상위계층 가구의 경우에는 자가의 유형이 55.1%로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 반면, 생활보호가구는 33.1%뿐이었다. 그러나 비교적 주거비용이 적게 드는 영구임대와 무료임대의 경우에는 생활보호가구가 31.5%인 반면 복지서비스 수

인구학적 기준이 악화되고 소득기준 및 재산기준이 강화된다고 할 때 차상위계층의 상당 부분이 국가 보호권 내로 편입될 가능성이 높다고 할 수 있다.

표 10. 부채원인

(단위: %)

보호구분	생활보호	복지서비스	차상위계층
교육	5.6	0.0	6.1
의료비	0.0	0.0	4.6
생활비	8.3	0.0	22.8
주택관련자금	47.2	75.0	21.9
자동차구입	0.0	5.0	1.6
자동차 외 내구재구입	0.0	0.0	0.6
영농자금	2.8	10.0	12.6
사업자금마련	11.1	0.0	19.0
빚갚음	0.0	0.0	4.4
관혼상제	0.0	0.0	0.9
기타	25.0	10.0	5.5
계	100.0	100.0	100.0

자료: 이현주 외, 『저소득층 보건복지육구 기초자료 분석』, 1999.

혜가구는 10.4%, 차상위계층 가구는 8.6%뿐인 것으로 나타났다.

새로이 제정된 국민기초생활보장법에서는 주거급여가 포함되어 있어 매우 다행스러운 일이나 공공부조대상자에 한정하여 주거급여를 지원할 것이 아니라 저소득층 가구로 대상을 확대하여 주거문제로 인한 빈곤화 내지 빈곤의 악화를 예방하는 정책적 대응이 필요하다.

표 11. 주거 유형

(단위: %)

주거유형	생활보호	복지서비스	차상위계층
자 가	33.1	59.8	55.1
전 세	16.4	18.0	21.7
월 세	17.7	9.9	14.2
영구임대	9.8	3.4	5.3
무료임대	21.7	7.0	3.3
기 타	1.3	1.9	0.4
계	100.0	100.0	100.0

자료: 이현주 외, 『저소득층 보건복지육구 기초자료 분석』, 1999.

취업으로 인한 근로소득은 대부분의 가구에서 소득 중 가장 큰 비중을 차지하는 부분이다. 특히 가구주의 취업활동은 한 가구의 경제상태를 결정하

는 것이라 할 수 있다. 따라서 가구주의 실업은 가구의 소득 단절을 의미하며 빈곤으로 이어지는 것이 대부분이다.

가구주의 취업여부를 조사한 결과 생활보호가구의 가구주는 비취업상태에 있는 비율이 69.3%로 가장 높았으며 차상위계층 가구의 가구주도 40.9%가 비취업상태에 있는 것으로 나타났다. 통계청에서 제시하고 있는 1999년 7월 현재 실업률 6.2%와 비교하여 본다면 가구주의 취업이 매우 취약한 상태임을 알 수 있다. 차상위계층의 경우 가구주가 40.9%나 취업하지 않은 상태라는 것은 가구주에 대한 취업관련 서비스가 절실하다는 것을 시사하는 결과이다. 빈곤의 확대를 예방하기 위하여 차상위계층에 대한 적극적인 근로연계 복지정책이 필요하다.

표 12. 가구주의 취업상태

(단위: %)

보호구분	생활보호	복지서비스	차상위계층
비취업	69.3	47.5	40.9
취업	30.7	52.5	59.1
계	100.0	100.0	100.0

자료: 이현주 외, 『저소득층 보건복지육구 기초자료 분석』, 1999.

취업한 가구주의 고용상태를 보면 법정대상가구의 가구주 고용상태가 비교적 불안정하다는 것은 주지의 사실이나 차상위계층 가구의 경우도 임시고용이나 일일고용의 비율이 33.6%로 높게 나타나 이들의 빈곤화 위험도 상당히 높다는 것을 알 수 있다.

특히 차상위계층은 자영업의 비율이 높게 나타났다. 차상위계층의 경우 자영업에 필요한 창업정보 및 운영에 관한 자문을 지원하는 등의 방안이 효과적일 것으로 보인다. 국민기초생활보장법의 근로연계 서비스를 강화하되 가구별 특성을 고려하여야만 근로를 효과적으로 지원하는 방안이 모색될 수 있을 것이다.

공공부조대상자에 한정하여 주거급여를 지원할 것이 아니라 저소득층 가구로 대상을 확대하여 주거문제로 인한 빈곤화 내지 빈곤의 악화를 예방하는 정책적 대응이 필요하다.

표 13. 가구주의 고용상태

(단위: %)

고용상태	생활보호	복지서비스	차상위계층
상시고용	5.2	21.2	16.9
임시고용	7.0	6.7	10.6
일일고용	57.1	24.4	23.0
자영업	30.7	47.7	49.5
계	100.0	100.0	100.0

자료: 이현주 외, 『저소득층 보건복지육구 기초자료 분석』, 1999.

#### 4. 결론: 차상위계층에 대한 정책적 대응

본 연구에서는 차상위계층을 최저생계비를 하한선으로 하고 상대적 빈곤선을 상한선으로 하는 절대빈곤선 바로 위의 계층으로 정의하였다. 그리고 1999년도 최저생계비와 도시근로자 가구의 평균소득 50%선을 사용하여 차상위계층의 규모를 추정하였다. 그리고 차상위계층을 생활보호대상가구와 복지서비스 수급가구와 비교하여 그 특성을 살펴본 결과, 차상위계층 역시 경제적 상황이 양호하지 못함을 알 수 있었다.

또한 차상위계층의 경우 부양비가 낮아 경제활동 연령의 가구원 비율은 높은 것으로 나타났으나 가구주의 비취업률은 40.9%에 이르고 있어 경제활동이 가능한 가구원에 대한 근로연계복지의 강화도 필요하다는 것을 알 수 있다. 단, 가구주와 가구원의 고용상태 등의 특성이 고려되는 가구별 지원이 구체화되어야 관련 정책의 실효를 기대할 수 있을 것이다.

한편 소득을 중심으로 차상위계층을 파악한다고 할 때 의료비 등 고액의 지출을 발생시키는 가구원에 대한 각종 수당제의 도입이 병행되어야 할 것이다. 지출에 대한 이러한 고려가 함께 이루어지지 않는다면 최저생계비 이상의 소득이 있다하여도 절대빈곤층을 벗어나기는 어려울 것이기 때문이다. 공공부조제도의 확립과 함께 사회복지서비스의 확충이 공히 발전되어나가기를 기대한다.

따라서 차상위계층이 경제적·사회적 변동으로 인하여 쉽게 절대 빈곤계층으로 전락할 가능성이 높은 취약계층이라고 할 때 이들이 빈곤계층으로 변화되지 않도록 하는 예방적인 정책 대응이 필요하다고 본다. 빈곤발생 이후 대응하는 사후대책적 성격의 정책보다 이러한 예방적인 대책 마련은 효과성과 효율성이라는 측면에서 중요한 것이 된다. 또한 앞으로도 차상위계층에 대한 조사를 통한 특성 이해와 정책적 대응이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.